



Kirkkohallituksen yleiskirje nro 29/2015

21.12.2015

KIRKKOLAIN MUUTOS KOSKIEN KIRKONKIRJOJENPITOA, HALLINTOMENETTELYÄ JA MUUTOKSENHAKUA SEKÄ VALMIUSSUUNNITTELUA

Laki kirkkolain muuttamisesta (1498/2015) koostuu kolmesta eri asiakokonaisuudesta, joita selostetaan lähemmin alla. Kirkkolain muutos tulee voimaan 1. päivänä tammikuuta 2016. Kirkkolain muutos löytyy säädöstietopankista osoitteessa www.finlex.fi.

Muutokset kirkon yhteisen jäsenrekisterin tietojen käsittelyyn ja jäsenrekisterin ylläpitovastuisiin kirkkolain 16 luvussa

Kirkkolain 16 luvun muutosten tavoitteena on kirkon yhteisen jäsenrekisterin ja siihen talletettujen tietojen tietoturvallisuuden parantaminen ja sitä kautta rekisteröityjen henkilöiden yksityisyyden suojan parantaminen. Pyrkimyksenä on myös selkeyttää kirkon viranomaisten vastuita ja jäsenrekisterin käyttöön liittyviä oikeuksia. Osittain säännösten kirjoitusasua on korjattu, muuttamatta kuitenkaan niiden sisältöä.

Kirkkohallituksen oikeutta käyttää kirkon yhteistä jäsentietojärjestelmää on laajennettu siten, että se vastaa kirkkohallitukselle laissa tai sen nojalla säädettyjä tehtäviä. Jäsentietojen ylläpitäjiä eli rekisterinpitäjiä ovat jatkossakin seurakunnat ja keskusrekisterit. Rekisterinpitäjää koskevaa säännöstä on selkeytetty siten, että rekisterinpitäjä ei voi luovuttaa kirkonkirjojenpitoon liittyviä tehtäviä muulle toimijalle, vaan jäsenrekisteriin kuuluvat tehtävät ovat aina viranomaistoimintoja.

Säännöstä tietojen tallettamisesta jäsenrekisteriin on muutettu siten, että kirkollista vihkimistä koskevan tiedon lisäksi tieto avioliiton siunaamisesta, rippikoulun käymisestä ja konfirmaatiosta voidaan tallettaa jäsenrekisteriin myös siinä seurakunnassa, jossa kirkollinen toimitus tai rippikoulun käyminen on tapahtunut, vaikka henkilö on jonkin toisen seurakunnan jäsen.

Kirkkohallitus päättää jäsentietojen luovuttamisesta silloin, kun se tapahtuu teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai kysymys on muusta kuin jäsenten yksittäisten tietojen luovuttamisesta. Tietoja voitaisiin luovuttaa kirkkolain 16 luvun 2 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyihin käyttötarkoituksiin tai muussa laissa säädettyyn käyttötarkoitukseen. Sen sijaan kyse ei ole jäsenrekisteriin sisältyvien sellaisten väestötietojen luovutuksesta ulkopuolisille tahoille, joissa toimivallan on katsottava kuuluvan väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaan Väestörekisterikeskukselle. Kirkkohallitus voi tehdessään päätöksen jäsenrekisteriin liittyvien tietojen massaluovutuksesta samalla sopia tietojen luovutuksen teknisestä toteuttamisesta rekisterinpitäjän kanssa. Päätöksessä on annettava tarvittavat määräykset tietojen käytöstä ja suojauksesta. Päätöksessä voi olla myös lupa tietojen edelleen luovutukseen.

Henkilötietojen käsittelyn turvaamiseksi kirkkolakiin on lisätty säännös siitä, että kirkkohallituksen luvalla jäsenrekisteristä luovutettuja tietoja saa käyttää vain annetussa luvassa määriteltyyn käyttötarkoitukseen. Säännös perustuu henkilötietolain (523/1999) 7 §:ssä säädettyyn käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, joka on yksi henkilötietojen käsittelyn keskeisiä periaatteita. Tietojen edelleen luovutus esimerkiksi seurakunnan asiakasrekisteristä olisi mahdollista vain, jos asiasta olisi laissa säädetty tai kirkkohallitus olisi antanut siihen tietojen luovuttamista koskevassa päätöksessään nimenomaisen luvan. Tietojen edelleen luovuttaminen olisi pääsääntöisesti mahdollista vain sellaisissa tapauksissa, joissa luovutettavat tiedot olisivat esitystavaltaan tai sisällöltään yleisiä tai joissa edelleen luovutuksen salliminen ei missään tapauksessa vaarantaisi yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa.

Jäsenrekisteristä luovutetuissa tiedoissa on kyse arkaluonteiseksi määritellyistä henkilötiedoista sekä tiedoista, jotka saattaisivat väärinkäytettynä vaarantaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Tästä syystä kirkkolakiin on lisätty uusi säännös, jossa säädetään kirkkohallitukselle oikeus valvoa ja tarvittaessa tarkastaa sellaisia seurakuntien ja seurakuntayhtymien asiakastietojärjestelmiä, joihin tietoja luovutetaan. Tarvittaessa voidaan käyttää myös ulkopuolista tarkastajaa. Käytännössä tarkastukset voisivat kohdistua myös sellaisiin seurakuntien tai seurakuntayhtymien tiloihin, joissa tietoja käsitellään, mutta ei kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Tarkastukset toimitettaisiin ensisijaisesti yhteistyössä ja vapaaehtoisin toimin, eikä tarkastuksista saa aiheutua seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle tarpeettomasti haittaa tai kustannuksia. Valvonta voisi olla sekä ennakkollista että luovuttamisen jälkeen tapahtuvaa.

Käyttöoikeuksien luovuttamista koskevaa säännöstä on muutettu siten, että keskusrekisterin johtaja voi määrätä alaisenaan toimivan viranhaltijan päättämään käyttöoikeuksien myöntämisestä keskusrekisteriin kuuluvien seurakuntien jäseniä koskevien tietojen käsittelyyn sekä käyttöoikeuksien poistamisesta. Viranhaltija voisi myöntää ja poistaa käyttöoikeuksia vain niiltä osin kuin keskusrekisterin johtaja on päätöksessään määrännyt. Keskusrekisterin johtajan määräys alaiselleen viranhaltijalle ei voi olla hänen omaa toimivaltaansa laajempi. Muutoksella ei ole muita vaikutuksia keskusrekisterin johtajan vastuuseen, velvollisuuteen tai tehtäviin.

Uusi kirkkolain 16 luvun 14 §:n 2 momentti selkeyttää käyttöoikeusrekisterin ja lokirekisterin tietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevia säännöksiä. Tältä osin sovellettaisiin väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain vastaavia säännöksiä kuitenkin siten, että toimijana on kirkkohallitus.

Kirkkohallitus saa käyttää käyttöoikeusrekisteriin talletettuja tietoja jäsenrekisterin tietojen käsittelyn hallintaa, seurantaa, valvontaa ja suojausta varten. Tämä tarkoittaa järjestelmän tietojen käytön ja suojauksen yleistä seurantaa ja valvontaa sekä asianmukaisessa järjestyksessä myönnettyjen käyttöoikeuksien ylläpitoa. Lisäksi kirkkohallitus voi käyttää käyttöoikeusrekisteriin talletettuja tietoja muun muassa jäsenrekisterin tietojen käytön määrän ja laajuuden selvittämistä varten sekä jäsenrekisterin toimivuuden varmistamista ja parantamista varten. Kirkkohallitus voi säännöksen mukaan luovuttaa käyttöoikeusrekisteriin talletettuja tietoja poliisi-, esitutkinta- ja syytäväviranomaiselle sekä tuomioistuimelle rikoksen ehkäisemistä ja selvittämistä varten. Tietoja voidaan luovuttaa myös tietosuojavaltuutetulle ja tietosuojalautakunnalle tietosuojan valvonnan toteuttamista varten sekä tarvittaessa esimerkiksi käyttöoikeuden saaneelle seurakunnalle tai seurakuntayhtymälle käytön tai ja siitä aiheutuneiden kustannusten seurantaa ja valvontaa varten.

Kirkkohallitus saa käyttää lokirekisteriin talletettuja tietoja jäsenrekisterin tietojen käsittelyn seurantaa ja valvontaa sekä tietoturvallisuuden ylläpitoa varten. Kyse on lähinnä tietojen käytön ja suojauksen yleistä seurannasta ja valvonnasta. Lisäksi lokirekisterin tietoja voitaisiin käyttää tarvittaessa myös jäsenrekisterin tietojen luotettavuuden ja ajantasaisuuden selvittämistä varten sekä jäsenrekisterin toimivuuden varmistamista ja parantamista varten. Lokirekisteriin talletettuja tietoja voidaan luovuttaa samoin perusteiden kuin käyttöoikeusrekisteriin talletettuja tietoja.

Hallintomenettelyä ja muutoksenhakua koskevat säännösuudistukset

Kirkkolain 19 luvun 7 §:n kumoaminen

Kirkkolain 19 luvun 7 §:ssä säädetään suullisesta käsittelystä, katselmuksesta ja kuulemisen järjestämisestä tuomiokapitulissa. Pykälä, jonka 1 momentti on kumottu jo aiemmin, kumotaan kirkkolain muutoksella nyt kokonaisuudessaan. Säännös on ollut päällekkäinen hallintolain (434/2003) säännösten kanssa. Hallintolakia sovelletaan kirkon viranomaisten hallinnossa kirkkolain 25 luvun 5 §:n nojalla.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia hallintoasian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianomaisen kuulemisesta ja 37 §:ssä asianosaiselle pyynnöstä varattavasta tilaisuudesta esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Asianosaisen pyynnöstä viranomaisen voi varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen muissakin tapauksissa. Hallintolain 38 §:n mukaan viranomaisen voi

toimittaa katselmuksen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Pykälässä säädetään myös hallintomenettelystä katselmuksessa.

Jatkossa tuomiokapitulissa ei enää voida kuulla todistajia valan tai vakuutuksen nojalla vaan todistajien kuulemisessa noudatetaan hallintolain 40 §:ää, jossa säädetään suullisesta todistelusta hallintoviranomaisessa (laki 801/2015 tulee voimaan 1.1.2016). Suullinen todistelu toimitetaan virka-aputeitse hallinto-oikeudessa. Todistajien esteellisyyteen sekä todistajan oikeuteen kieltäytyä todistamasta sovelletaan hallintolainkäyttölain (586/1996) säännöksiä.

Kirkkolain muutoksen tultua voimaan tuomiokapitulin tulee soveltaa omassa menettelyssään hallintolain säännöksiä riippumatta siitä, onko suullisesta käsittelystä tai katselmuksesta päätetty aikaisemmin.

Kirkkolain 24 luvun 3 ja 13 §:n muutokset

Kirkkolain 24 luvun 3 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely laajenee siten, että myös keskusrekisterin johtajan päätökseen haettaisiin ensisijassa muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä ennen kirkollisvalitusta. Oikaisuvaatimus tehdään sen seurakuntayhtymän yhteiselle kirkkoneuvostolle tai sen seurakunnan kirkkoneuvostolle, jonka alaisuudessa keskusrekisteri toimii. Muutoksen taustalla on korkeimman hallinto-oikeuden päätös vuodelta 2013 (pätös 8.5.2013, taltionro 1637), jossa katsottiin, että keskusrekisterin johtajan tekemään päätökseen tietojen luovuttamisesta olisi tullut tehdä oikaisuvaatimus seurakuntayhtymän yhteiselle kirkkoneuvostolle. Muutoksella selkeytetään siten säännöstä vastaamaan oikeuskäytäntöä. Kirkonkirjoihin sisältyvien väestötietojen oikaisuun sovelletaan kuitenkin edelleen väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia. Jäsenrekisterin muiden kuin väestötietojen oikaisuun sovelletaan puolestaan henkilötietolakia.

Kirkollisvalituksessa otetaan käyttöön valituslupajärjestelmä, kun valitetaan hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tältä osin kirkkolain muutos seuraa yleistä oikeuskehitystä. Hallintoasioiden muutoksenhakusäännöksiä tarkistettiin muun muassa hallintolainkäyttölakia muuttamalla siten, että valituslupasääntelyn soveltamisalaa laajennettiin uusiin asiaryhmiin muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta (891/2015) tulee voimaan 1.1.2016.

Muutoksenhakuun sellaisesta hallintopäätöksestä, joka on tehty ennen kirkkolain muutoksen voimaantuloa, sovelletaan hallintopäätöstä tehtäessä voimassa olleita säännöksiä.

Päätöksenteon turvaaminen poikkeusoloissa ja valmiussuunnittelu

Voimassa oleva valmiuslaki (1552/2011) tuli voimaan 1. päivänä maaliskuuta 2012, jolloin samalla vuoden 1991 valmiuslaki kumoutui. Nykyisen valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä, turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Laissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana.

Kirkon viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana säädetään kirkkolain 25 luvun 14 ja 15 §:ssä. Kyseisiä säännöksiä on ajantasaistettu ja samalla niiden sanamuotoa on selkeytetty. Kirkkolain muutoksen tavoitteena on lisäksi ollut kirkon ja seurakuntien sekä seurakuntayhtymien valmiussuunnittelun selkeyttäminen. Kirkkolain 25 lukuun on lisätty uusi 15 a §, jossa säädetään poikkeusoloihin ja kriisitilanteisiin varautumisesta ja varautumisen johtamisesta.

Uudessa pykälässä säädetään seurakuntien, seurakuntayhtymien, hiippakuntien ja kirkkohallituksen velvollisuudesta varautua poikkeusoloihin sekä varautumisen johtamisesta. Varautumiseen kuuluu valmiussuunnitelman laatiminen ja poikkeusolojen edellyttämän toiminnan valmistelemineen etukäteen sekä muut toimenpiteet, joilla varmistetaan tehtävien hoitaminen mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa. Valmiussuunnittelun asianmukainen toteuttaminen saattaa edellyttää sekä osaamisen kehittämistä että huolehtimista resurssien riittävyyydestä.

Uudessa pykälässä säädetään myös seurakuntien velvollisuudesta varautua henkisen huollon tarjoamiseen kriisitilanteissa. Kriisitilanteilla tarkoitetaan esimerkiksi suuronnettomuutta, infrastruktuurin häiriötilannetta, luonnon-

katastrofia ja pandemiaa. Henkisen huollon tarve liittyy usein sellaisiin kriisitilanteisiin, joissa ei ole kyse valmiuslaissa määritellyistä poikkeusoloista. Varautuminen henkisen huollon tarjoamiseen voi tapahtua esimerkiksi järjestämällä työntekijöille tarvittavaa koulutusta.

Seurakuntien ja seurakuntayhtymien varautumista johtaa ja valvoo hiippakunnan tuomiokapituli, jolle tehtävä voidaan katsoa kuuluvan myös kirkkojärjestyksen 19 luvun 1 §:n nojalla. Keskushallinnon varautumista johtaa kirkkohallitus. Varautuminen tapahtuu yhteistoiminnassa valtion ja kuntien viranomaisten kanssa. Kirkkohallitus on julkaissut seurakuntien varautumisen tueksi valmiussuunnitelman laatimisohjeen ja henkisen huollon toimintaohjeen.

Lisätietoja asiasta antaa tarvittaessa kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, rekisterijohtaja Riikka Ryökäs ja lakimies Outi Perkiömäki, sähköpostiosoitteet etunimi.sukunimi@evl.fi.

KIRKKOHALLITUS

Jukka Keskitalo
kansliapäällikkö

Pirjo Pihlaja
kirkkoneuvos

ISSN 1797-0326